

Betriebsräte und Strukturwandel

Renaud, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Renaud, S. (2007). Betriebsräte und Strukturwandel. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 14(1), 55-73. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-344309>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Simon Renaud*

Betriebsräte und Strukturwandel**

Zusammenfassung – Strukturelle Veränderungen sind ein Kennzeichen der Marktwirtschaft, gesetzliche Regelungen spiegeln häufig nur die Notwendigkeiten zu einem bestimmten Zeitpunkt wider und werden obsolet bzw. sind änderungsbedürftig. Der vorliegende Artikel gibt zunächst einen kurzen Überblick über die Veränderungen der Wirtschaftsstruktur der letzten Jahrzehnte. Nach einer Übersicht der Argumente, warum gesetzliche Mitbestimmungsregeln überhaupt notwendig sein können, folgt eine Analyse der Wirkungen, die der Strukturwandel auf die bestehenden Betriebsratsgesetze ausübt. Schließlich wird betrachtet, welche Auswirkungen der Strukturwandel auf die Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung der betrieblichen Mitbestimmung hat. Insgesamt sinkt die theoretische Rechtfertigung der Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen durch die strukturellen Veränderungen.

Works Councils and Structural Changes

Abstract – Structural change is a typical attribute of market economies; laws often represent the needs at certain points in time and have to be abandoned or adjusted as time goes by. This article begins with a review of the structural changes in recent decades. After that, it presents the main arguments why codetermination laws may be necessary from an economist's point of view. This is followed by an overview of the influence of structural change on these laws. Finally, it analyses whether the structural change affects the need for works council laws. To sum it up, the theoretical need for these laws is reduced.

Key words: **Codetermination, Works Councils, Structural Changes**

* Simon Renaud, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, Carl-Zeiss-Str. 3, D – 07743 Jena. E-mail: s.renaud@wiwi.uni-jena.de.

** Artikel eingegangen: 3.5.2006
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 25.1.2007.

1. Einführung

Die Änderung wirtschaftlicher Strukturen war und ist ein Kennzeichen der Wirtschaftsgeschichte. Gesetzliche Regelungen laufen dieser Entwicklung zumeist hinterher. Das Gesetz zur betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland hat eine lange Tradition und existiert in seiner heutigen Form im Wesentlichen seit 1952 bzw. 1972, wobei im Jahre 2001 mit einer Erweiterung der Kompetenzen und der Geltungsbereichsweite die letzten größeren Änderungen stattfanden. Die Einführung der gesetzlichen Mitbestimmung war weniger ökonomischen Effizienzüberlegungen geschuldet, sondern war in erster Linie dazu gedacht, ein Gegengewicht zu weitergehenden Bestrebungen seitens der Gewerkschaften zu schaffen.¹ In diesem Artikel soll jedoch aus theoretischer Sicht der Frage nachgegangen werden, welche Spuren die strukturellen Veränderungen an der ökonomischen Begründung für die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinterlassen haben. Dazu muss zunächst geklärt werden, warum die Mitbestimmung nicht freiwillig eingeführt wird, wenn sie von Vorteil sein sollte. Aus ökonomischer Sicht kann hierfür Marktversagen der Grund sein. Außer natürlichen Monopolen können theoretisch alle Formen von Marktversagen im Bereich der betrieblichen Beziehungen vorliegen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die strukturellen Veränderungen eine gesetzliche Regelung verstärkt oder abgeschwächt notwendig erscheinen lassen.

Im 2. Kapitel werden zunächst die Grundzüge des Strukturwandels der letzten Jahrzehnte vorgestellt. Kapitel 3 gibt in einem ersten Schritt einen Überblick über die Argumente, warum eine gesetzliche Regelung im Bereich der betrieblichen Beziehungen notwendig sein kann. In einem zweiten Schritt werden die Effekte analysiert, die der wirtschaftliche Wandel auf die bestehenden Mitbestimmungsregeln ausübt, und schließlich die Auswirkungen betrachtet, die die Strukturveränderungen auf die Notwendigkeit von Betriebsratsgesetzen theoretisch haben. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse nochmals zusammen.

2. Strukturwandel in Deutschland

Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands und die damit einhergehenden Strukturveränderungen sind facettenreich. Diskutiert werden vor allem Veränderungen der sektoralen Struktur, der Qualifikationsanforderungen und schließlich der Faktormobilität.

Die sektoralen Veränderungen lassen sich zusammenfassen als ein Schrumpfen des industriellen Bereichs, der allein von 1991 bis 2003 etwa 4 Millionen Beschäftigte verloren hat, und eine Vergrößerung des Dienstleistungssektors, der in etwa gleichem Maße wuchs. Der Anteil des Dienstleistungssektors an den Erwerbstätigen betrug 2003 damit rund 70%, während der entsprechende Anteil 1980 bei lediglich 53,7% lag. Erklärt wird dieser Wandel im Wesentlichen durch sektoral unterschiedliche Produktivitäts- und Nachfrageentwicklungen (Klodt 2004: 301ff.; Klodt et al. 1997: 17ff.).

¹ Für einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Betriebsräte siehe z.B. Müller-Jentsch (1995).

Neben diesen Aspekten des intersektoralen Strukturwandels gewinnt die Analyse des intrasektoralen Strukturwandels zunehmende Aufmerksamkeit. Die Idee ist, dass nicht nur eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur zwischen den Sektoren stattfindet, sondern dass sich auch die Organisationsstruktur innerhalb der Sektoren verändert. Es stehen sich vor allem zwei Paradigmen gegenüber, zum einen die klassisch-tayloristische Organisationsstruktur mit hoher Spezialisierung der Tätigkeiten für die Massenproduktion und zum anderen die holistische Organisationsstruktur, die durch flexible Strukturen und multifunktional einsetzbare Produktionsverfahren und Mitarbeiter schnell auf sich wandelnde Märkte reagieren kann.² Daneben ist eine zunehmende Bedeutung der Anzahl der sog. „atypischen“ Beschäftigungsverhältnisse festzustellen, d.h. mehr Leih-, Heim- und Telearbeiter, sowie ein steigender Anteil von Teilzeitbeschäftigten. Der Anteil der „Normalarbeitsverhältnisse“ dagegen sank allein innerhalb der 90er Jahre von 75% auf 60% der Beschäftigten (Wassermann 2000: 699), und auch innerhalb dieser Gruppe sank zeitgleich die Beschäftigungssicherheit (Diewald/Sill 2004: 47ff.).

Der zweite Aspekt des Strukturwandels für die deutschen Arbeitnehmer ist, dass er zu Lasten der gering qualifizierten Arbeitnehmer geht und hoch qualifizierte Arbeitnehmer begünstigt. Die Arbeitslosenquote in der Gruppe der Erwerbspersonen ohne Ausbildung hat sich stark erhöht, während sie für Hochschulabsolventen nahezu gleich geblieben ist. Dies gilt, obwohl der Anteil der Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung stark gesunken ist, während der Prozentsatz derjenigen mit Berufsausbildung und vor allem der Anteil der Hochschulabsolventen stark angestiegen ist (Reinberg/Hummel 2003: 5).

Die erwähnte Reduktion der Beschäftigungsstabilität ist insbesondere unter den gering Qualifizierten zu beobachten, wohingegen höher Qualifizierte wesentlich weniger von dieser Entwicklung betroffen sind (Hillmert et al. 2004). Diese Tendenzen werden unter dem Stichwort „Polarisierung“ der Beschäftigung diskutiert. Sie führen zu einem Auseinanderdriften der Interessen der beiden Gruppen, da sich die Lage der kleiner werdenden „Kernbelegschaften“, d.h. der höher qualifizierten Beschäftigten mit stabilen Beschäftigungsverhältnissen, weiter von jener der Randbelegschaften entfernt, die v.a. aus den geringer Qualifizierten bestehen (Erlinghagen und Knuth 2004: 30f.). Erklärt wird diese Entwicklung meist durch einen generellen Skill-Bias des technischen Fortschritts (z.B. Berman et al. 1998: 8) und durch die verstärkte internationale Arbeitsteilung (z.B. Wood 1998). Beide Theorien erklären, warum sich in Industrieländern in praktisch allen Sektoren und Unternehmen die Chancen für hoch qualifizierte Arbeitskräfte verbessern und die für gering Qualifizierte verschlechtern. Als dritter Grund wird gelegentlich auch der oben erwähnte Wandel der Unternehmensorganisation genannt, da universell ausgebildete, höher qualifizierte Beschäftigte eher den Flexibilitätserfordernissen in holistischen Unternehmen entsprechen (OECD 1999: 179; Hujer et al. 2002). Durch die kürzeren Produktlebenszyklen verfällt das Wissen schneller, wodurch Senioritätsentlohnung bzw. Karriereleitern zunehmend an

² Siehe Bickenbach und Soltwedel (1998), Lindbeck und Snower (2000) sowie Stettes (2004: 7ff.) für eine theoretische Analyse und OECD (1999: 183ff.) für einen empirischen Überblick.

Bedeutung verlieren (Diewald/Sill 2004). Die Berufsaussichten derer, die diesen Entwicklungen nicht gewachsen sind, verschlechtern sich somit.

Das dritte Merkmal des strukturellen Wandels ist die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren, besonders des Faktors Kapital. Diese zeigt sich beispielsweise in der Entwicklung der Direktinvestitionen: Deren weltweiter Bestand (in Prozent des BIP) lag 1970 bei nahe 0%, während er 2003 schon 23% ausmachte (Unctad 2005). Eine prinzipiell ähnliche Entwicklung lässt sich auch für qualifizierte Arbeitskräfte erkennen, deren weltweite Wanderungsneigung sich erheblich erhöht hat (z.B. Docquier/Rapoport 2004).

Die wichtigsten Aspekte des Strukturwandels in Bezug auf die betriebliche Mitbestimmung, deren Zusammenwirken im folgenden Kapitel analysiert werden soll, sind die zunehmende Bedeutung qualifizierter Arbeitskräfte und so genannter „atypischer Beschäftigungsverhältnisse“, stärkere internationale Verflechtung auf den Güter- wie auf den Faktormärkten sowie die stärker und schneller werdenden Veränderungen der Produkte und Produktionsverfahren. Die Relevanz der genannten Veränderungen besteht im Wesentlichen auf zwei Ebenen: Die erste Ebene ist die der Unternehmen. Die Beschleunigung der Produktlebenszyklen und die stärker werdende internationale Konkurrenz bewirken, dass sich die Marktsituation für ein Unternehmen schnell ändern kann und Anpassungen stattfinden müssen. Je nach Unternehmen und Branche können diese Marktverhältnisse sehr unterschiedlich sein und sehr schnell wechseln. Die zweite Ebene ist die der Beschäftigten. So führt beispielsweise die Zunahme des Anteils der höher qualifizierten Arbeitnehmer zu einem größeren Gewicht dieser in der Relevanz der Unternehmensentscheidungen. Letztere Entwicklung ist zwar tendenziell homogen in der ganzen Wirtschaft zu beobachten, führt aber zu einer Heterogenisierung bzw. stärkerer Polarisierung der Interessenlagen im Betrieb, da z.B. die Interessen der Kernbelegschaft nicht unbedingt im Einklang mit denen der Randbelegschaft sein müssen.

3. Mitbestimmung und Strukturwandel

3.1 Gründe für die gesetzliche Regelung der betrieblichen Mitbestimmung

Ein häufig genanntes Argument gegen gesetzliche Mitbestimmungsregeln stammt von Jensen und Meckling (1979: 474) und besagt, dass die Mitbestimmung in ihrer gesetzlichen Form allein deshalb nicht effizient sein kann, weil eine freiwillige Einführung ohne Gesetze nicht zu beobachten ist. Jedoch ist hier einzuwenden, dass auf freien Märkten das ökonomisch optimale Ergebnis nicht in allen Fällen zustande kommt – das individuell rationale Verhalten kann zu gesamtwirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen führen, der Markt versagt.

Argumente für Marktversagen im Bereich der betrieblichen Beziehungen lassen sich unterteilen in die Verbindung allokativer und distributiver Effekte, Transaktionskosten, asymmetrische Informationen und externe Effekte bzw. öffentliche Güter. Einen kurzen Überblick über die Argumente bietet Tabelle 1.

Tab. 1: Mögliche Begründungen für eine gesetzliche Regelung der betrieblichen Mitbestimmung

Marktversagenstatbestand	Erklärung
1. Verbindung von Allokation und Verteilung	Betriebsräte vergrößern Gesamtrente des Unternehmens, aber verringern Arbeitgeberanteil bzw. Gewinn (Freeman/Lazear 1995: 29ff.; siehe Abschnitt 3.3).
2. Transaktionskosten	Freiwillige Einrichtung von Betriebsräten kommt nicht zustande, da die Transaktionskosten bei deren Einführung den Nutzen übersteigen (Michaelis/Picot 1987: 101f.).
3. Informationsasymmetrien bzgl. Motivation der Beschäftigten führt zu adverser Selektion	Freiwillige Einführung von Betriebsräten lockt vor allem weniger produktive bzw. motivierte Arbeitnehmer an, da diese von verbessertem Entlassungsschutz profitieren wollen. Die Eigenschaften der Beschäftigten sind dabei nur begrenzt beobachtbar. Die Unternehmen führen freiwillig keine Betriebsräte ein, da dies zu adverser Selektion der Beschäftigten führt und die positiven Wirkungen überkompensiert (Levine 1995: 105f.).
4. Informationsasymmetrie bzgl. Kooperationsbereitschaft der Belegschaft führt zu adverser Selektion	Unkenntnis des Arbeitgebers über Kooperationsbereitschaft der Belegschaft im Betriebsrat führt zu adverser Selektion, wenn der Arbeitgeber eine mittlere Kompensationszahlung für die Betriebsratseinführung verlangt und nur unkooperative (umverteilende) Betriebsräte diese Zahlung leisten können. Kooperative Belegschaften führen keine Betriebsräte ein, die mittlere Kompensationszahlung steigt (Dilger 2002: 52ff.).
5. Informationsasymmetrien bzgl. Unternehmenssituation als Leistungsanreiz	Unternehmer nutzen Informationsasymmetrien bei Nichtexistenz von Betriebsräten, um Mitarbeiter durch Vortäuschung einer schlechten Unternehmenssituation zu Höchstleistungen anzutreiben. In einer tatsächlich schlechten Situation ist die Existenz des Unternehmens dann gefährdet, da der Betriebsrat als Informations- und Verhandlungsgremium fehlt (Freeman/Lazear 1995: 33ff.).
6. Informationsasymmetrien bzgl. Unternehmenssituation verhindern Interesse der Beschäftigten an Betriebsrat	Entspricht vorherigem Modell, nur dass hier auch die Beschäftigten nicht an einem freiwilligen Betriebsrat interessiert sind, da dieser nur in schlechten Unternehmenssituationen vom Unternehmer freiwillig eingeführt wird und die Arbeitnehmer dann zu Zugeständnissen (z.B. bei Löhnen) zwingt. Die Arbeitnehmer bevorzugen stattdessen eine mittlere Bezahlung (d.h. ohne Betriebsrat) über alle Perioden (Dilger 2002: 37ff.).
7. Informationsasymmetrie bzgl. Unternehmenssituation	Freiwillige Einführung eines Betriebsrates signalisiert schlechte Unternehmenssituation (Unternehmen in Notlage befürwortet Betriebsräte, um mit Belegschaft Lohnkonzessionen o.ä. auszuhandeln). Aufgrund der Signalwirkung bleibt die Betriebsratsgründung aus, auch wenn die Betriebsratswirkungen selbst positiv sind (Dilger 2002: 59).
8. Externe Effekte	Betriebsräte internalisieren negative externe Effekte des Unternehmens auf die Gesellschaft (z.B. Verhinderung unnötiger Arbeitsgerichtsverfahren) und werden daher in zu geringem Maße bereitgestellt.
9. Betriebsrat als öffentliches Gut	Freiwilliger Betriebsrat ist seitens der Arbeitnehmer ein öffentliches Gut und wird daher nicht oder in zu geringem Maße bereitgestellt (Stettes 2004: 223f., Berthold/Stettes 2001a: 17, sowie grundlegend Olson 1998: 10f.).
10. Glaubwürdigkeitsproblem freiwilliger Regelungen	Gesetzliche Regelungen haben gegenüber freiwilligen Vereinbarungen eine größere Glaubwürdigkeit der Einhaltung und daher positivere Effekte. Ein gesetzlicher Betriebsrat ist dann einem freiwilligen überlegen, auch wenn sie ansonsten identisch sind (Berthold/Stettes 2001b: 21).

3.2 Veränderung der Wirkung der bestehenden gesetzlichen Regelungen durch den Strukturwandel

Den Effekten des strukturellen Wandels wird zugeschrieben, dass sich die Verbreitung der Betriebsräte in Deutschland verringert. So ist laut Hassel (1999) von 1981-1994 der Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb mit Betriebsrat arbeiten, von 50,6% auf 39,5% gesunken. Allerdings ist der Rückgang der Betriebsratskennzahlen zumindest zum Teil durch statistische Probleme überzeichnet. Der Anteil der Arbeitnehmer in Betrieben mit Betriebsrat lag nach zuverlässigeren und neueren Daten des IAB-Betriebspanels im Jahre 2003 bei 47%³, von einer „Erosion“ der betrieblichen Mitbestimmung kann also keine Rede sein (Ellguth/Kohaut 2004: 452), auch wenn sich nach dieser neueren Datenquelle die frühere Betriebsratsabdeckung nicht mehr zurückverfolgen lässt. Ursache für den dennoch zu verzeichnenden Bedeutungsverlust des Betriebsrats kann die bereits im vorherigen Abschnitt erläuterte immer größer werdende Bedeutung des Dienstleistungssektors sein, da Betriebsräte dort seltener anzutreffen sind. Allerdings sind hier Unterschiede zu beobachten: So ist die Betriebsratsdichte bezogen auf die vertretenen Beschäftigten z.B. im Kredit- und Versicherungsgewerbe mit 76% (79%) in Westdeutschland (Ostdeutschland) im Jahre 2004 überdurchschnittlich hoch (Ellguth/Kohaut 2005: 402). Insgesamt gilt jedoch, dass der Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb mit Betriebsrat arbeiten, im produzierenden Gewerbe höher ist als in der Dienstleistungsbranche, wobei dies nicht für Ostdeutschland gilt. Dies liegt nicht an einer geringeren Bedeutung im Servicebereich im Westen, sondern an der wesentlich selteneren Existenz im Industriesektor in den neuen Bundesländern (Addison et al. 2003: 343). Weiterhin, damit zusammenhängend, arbeiten immer mehr Beschäftigte in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) (iwd 2001)⁴, so vergrößerte sich das Segment der Kleinstbetriebe unter 5 Beschäftigten, in denen überhaupt keine Betriebsräte vorgesehen sind, seit 1996 in Westdeutschland um 2 und in Ostdeutschland um 4 Prozentpunkte und deckt nun (2003) 8% der Beschäftigten ab (Ellguth 2006: 47f.). Auch in kleinen Betrieben ab 5 Beschäftigten kommen Betriebsräte wesentlich seltener vor als in der Gesamtwirtschaft (Ellguth 2003: 194). In den KMU sind Formen der direkten Partizipation (z.B. Gruppenarbeit) stärker verbreitet, die Kommunikation mit der Geschäftsleitung direkter, Informationsasymmetrien wesentlich unwahrscheinlicher und somit die Betriebsräte möglicherweise weniger notwendig (Addison et al. 2000a: 284ff.). Als weiteres Indiz hierfür kann gelten, dass auch freiwillige Formen der organisierten, indirekten Mitarbeiterbeteiligung⁵ in betriebsratslosen Betrieben bis 50 Mitarbeitern nur in knapp 7% der Betriebe existieren, wohingegen diese Quote in Betrieben ab 500 Beschäftigten bei 66% liegt (Ellguth 2006: 50). Die höhere Attraktivität von Betriebsräten in größeren Unter-

³ Beschäftigte in Privatbetrieben ab 5 Mitarbeitern, ohne Landwirtschaft.

⁴ Das Ausmaß der Beschäftigungssteigerungen in KMU ist v.a. aufgrund von Messproblemen nicht unumstritten. Fakt ist aber, dass von 1980-2000 per Saldo nur die Unternehmensklassen bis 500 Beschäftigte deutliche Zuwächse an Beschäftigung verzeichneten, mit dem größten Anteil in der Klasse von 10-99 Beschäftigten.

⁵ Definiert laut IAB-Betriebspanel als: „betriebsspezifische Form der Mitarbeitervertretung wie z.B. einen Belegschaftssprecher, einen runden Tisch oder Ähnliches“.

nehmen wird womöglich dadurch mitverursacht, dass der Gesetzgeber mit zunehmender Unternehmensgröße eine stärkere Bedeutung der Betriebsräte vorsieht und die Einrichtung von Betriebsräten für die Beschäftigten so attraktiver wird.⁶ Weitere Einflussgrößen identifizieren Addison et al. (2003), von denen sich v.a. das (Durchschnitts-)Alter der Unternehmen⁷ und die Existenz eines Flächentarifvertrages im Betrieb (beide beeinflussen die Betriebsratsexistenz positiv) durch den Strukturwandel verändern könnten.⁸ Durch die kürzeren Produktlebenszyklen und die dynamischere Wirtschaftsstruktur könnte sich das Durchschnittsalter der Unternehmen verringern, der Flächentarifvertrag verliert zumindest langsam an Bedeutung (Kohaut/Schnabel 2003). Ersetzt wird der Betriebsrat dabei häufig durch informelle, neue Arten von Arbeitsbeziehungen, welche laut Abel und Ittermann (2003: 113) auch selbst zur geringeren Verbreitung der Betriebsräte beitragen können. Diese Entwicklung könnte sich langfristig negativ auf die Existenz der Betriebsräte auswirken. Insgesamt ist die Betriebsratsverbreitung in den letzten Jahren jedoch recht stabil (Ellguth 2006: 53).

Dass die Abdeckung der Betriebe durch Betriebsräte nicht so starken Veränderungen unterworfen ist, wie die Zahlen zum Strukturwandel vermuten lassen könnten, verwundert nicht, da durch die gesetzlichen Regelungen die Einrichtung eines Betriebsrates auch von einer kleinen Anzahl von Beschäftigten durchgesetzt werden kann (§17 BetrVG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass Betriebsräte keinen Umwälzungen unterworfen wären. Ein Indiz hierfür lässt sich in folgendem Sachverhalt erkennen: In den Produktionsbetrieben führt der Strukturwandel zu einer Verringerung des Bestandes an „klassischen“ Industriearbeitern und zu einem verstärkten Einsatz von Beschäftigten mit höheren Bildungsabschlüssen. Die Arbeit der Betriebsräte ist jedoch zumindest bisher vor allem auf den Industriearbeiter zugeschnitten. Angestellte haben womöglich direkte Kommunikationsmöglichkeiten mit der Unternehmensleitung, mehr Entscheidungskompetenzen und zudem bessere Chancen am Arbeitsmarkt, wodurch ihr Interesse an indirekter Mitbestimmung möglicherweise geringer ist. Dies lässt sich an der Beliebtheit von Betriebsräten erkennen: eine Untersuchung in der Metall- und Elektroindustrie zeigte, dass in Unternehmen mit einem größeren Anteil an höher qualifizierten Beschäftigten die Wahlbeteiligung bei Betriebsratswahlen tendenziell geringer ist als in eher traditionellen Unternehmen mit hohem Arbeiteranteil. Zudem sinkt in Unternehmen mit steigendem Anteil höher qualifizierter Arbeitnehmer parallel die Wahlbeteiligung, während diese in Unternehmen mit gleich bleibender Arbeitnehmerstruktur stabiler ist (Schmidt 2004). Diese Entwicklung

⁶ So finden z.B. ab 200 Mitarbeitern Freistellungen statt (§ 38 BetrVG) und ab 100 Mitarbeitern muss ein Wirtschaftsausschuss gegründet werden, der umfangreiche Informationsrechte genießt (§106 BetrVG).

⁷ Hierfür spricht auch die Untersuchung von Ellguth (2006: 57ff.), dass neugegründete Unternehmen einen niedrigeren Betriebsratsanteil haben als Altbetriebe bzw. Ausgründungen. Hierfür können allerdings auch Betriebsgrößeneffekte verantwortlich sein.

⁸ Die Bedeutung der Flächentarifverträge könnte auch eine komplementäre Erklärung für die geringere Bedeutung der Betriebsräte in KMU sein, da dort der Flächentarifvertrag wesentlich weniger Einfluss hat (Jirjahn 2005: 256).

weist darauf hin, dass unter den höher qualifizierten Arbeitnehmern das Interesse an Betriebsräten geringer ist. Zu diesem Ergebnis kommt auch Niedenhoff (2005: 244), wonach sich Angestellte in wesentlich geringerem Maße durch den Betriebsrat vertreten fühlen. Ähnlich stellt Müller-Jentsch (1995: 73) fest, dass Angestellte sich bei Betriebsratswahlen weniger beteiligen als Arbeiter und die Wahlbeteiligung bei Angestellten im Zeitablauf schneller sinkt. Jirjahn und Tsertsvadze (2006) ermittelten, dass unter Berücksichtigung verschiedener Einflussgrößen die Existenz eines Betriebsrates die Arbeitszufriedenheit nur bei Arbeitern erhöht, wohingegen kein Einfluss auf normale Angestellte festzustellen ist. Die Zufriedenheit leitender Angestellter wird durch die Betriebsräte gesenkt.⁹ Abel und Ittermann (2003: 106) sehen auch den wesentlich geringeren gewerkschaftlichen Organisationsgrad höher qualifizierter Beschäftigter als Indiz für deren geringeres Interesse an Betriebsräten. Etwas anders sieht das Ergebnis einer multivariaten Analyse von Ellguth (2006: 66ff.; ähnlich Ellguth 2005: 176) aus, gemäß derer die Wahrscheinlichkeit der Existenz eines Betriebsrates bei zunehmendem Anteil höher qualifizierter Beschäftigter (v.a. von Universitätsabsolventen) ansteigt. Bei näherer Betrachtung sagt dies aber nicht zwingend etwas über die Beliebtheit dieser Form der Interessenvertretung bei den Beschäftigten insgesamt aus, da die Gründung des Betriebsrates gerade in solchen Fällen möglicherweise durch die Gruppe der gering Qualifizierten vorangetrieben wird, um sich gegen die höher Qualifizierten besser durchsetzen zu können. Als Fazit lässt sich festhalten, dass sich insbesondere in Betrieben mit heterogenen Belegschaften ein erhebliches Problem durch Interessendivergenzen ergeben kann.

3.3 Auswirkungen des Strukturwandels auf die Begründung der gesetzlichen Regelung

Falls ein gesamtwirtschaftlich positiver Effekt durch Betriebsratsgesetze erzielbar ist, stellt sich im Strukturwandel durch die verstärkte Heterogenität der Gruppen und die steigenden Flexibilitätserfordernisse für die Unternehmen die Frage, welches Maß und welche Form der Gesetzesregelung zu Wohlfahrtssteigerungen gegenüber einer Marktlösung führen können. Eine gesetzliche Lösung kann nur begrenzt auf unternehmensspezifische Besonderheiten eingehen. Die theoretischen Modelle zur Notwendigkeit der Betriebsratsregelung nehmen an, dass die Wirkungen in allen Unternehmen und konstant über die Zeit hinweg identisch sind und die Beschäftigten eine homogene Gruppe bilden. Zentrale Auswirkungen des Strukturwandels sind aber eine Heterogenisierung und schnelle Veränderungen der Unternehmenssituation. Diesem Umstand soll durch eine entsprechende Modellmodifikation Rechnung getragen werden. Hierzu wird zunächst kurz das Grundmodell von Freeman und Lazear (1995: 29ff.) („Verbindung von Allokation und Verteilung“, siehe Tab. 1) vorgestellt und zum Zwecke der Analyse des Strukturwandels angepasst.

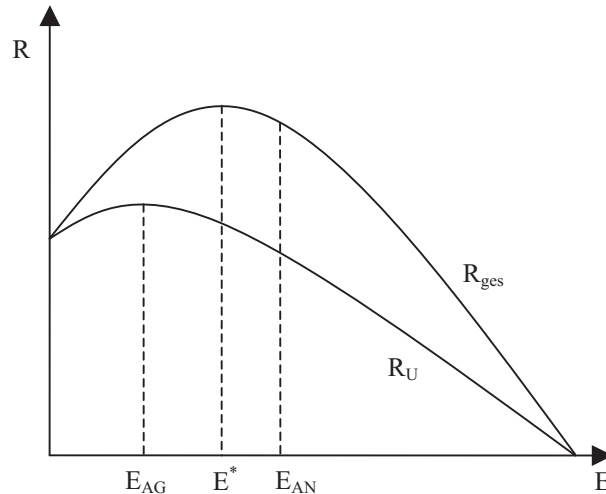
Angenommen, die Gesamtrente (über die Entlohnung der Produktionsfaktoren hinausgehendes Betriebsergebnis) des Unternehmens sei R_{ges} und hänge von der Men-

⁹ Die Autoren zeigen zudem, dass auch Teilzeitbeschäftigte im Gegensatz zu Vollzeitbeschäftigten eine geringere Arbeitszufriedenheit aufzeigen.

ge an Partizipationsrechten für die Beschäftigten ab. Diese Rente steige bis zu einem gewissen Maß an Mitbestimmung (siehe E^* in Abb. 1) an und falle dann wieder, da der Unternehmer¹⁰ dann keine effizienten Entscheidungen mehr treffen kann. Zugleich steige der Anteil der Rente, die sich die Arbeitnehmer aneignen können, mit der Menge an Partizipationsrechten monoton an.

Gewährt der Unternehmer freiwillig diese gesamtwirtschaftlich optimale Menge an Mitbestimmung? Er maximiert den ihm zustehenden Anteil der Rente R_U , der sein Maximum bereits bei Mitbestimmungsrechten in Höhe von E_{AG} erreicht hat, da mit zunehmenden Arbeitnehmerrechten deren Anteil an der Gesamtrente immer mehr steigt. Das durch den Unternehmer freiwillig eingeräumte Mitbestimmungsmaß liegt also unterhalb des Optimalwertes. Entsprechend liegt das Maß an Mitbestimmung, welches die Arbeitnehmer fordern, oberhalb des Optimums, da hier deren Rente maximal wird (E_{AN}).

Abb. 1: Allokation und Verteilung (Quelle: in Anlehnung an Freeman/Lazear 1995: 30)



Die Arbeitgeber werden ein zu geringes Maß an Mitbestimmung anbieten und die Arbeitnehmer ein zu hohes fordern. Das optimale Maß kommt nicht zustande, da die Arbeitgeber keinen Arbeitnehmerrechten über E_{AG} zustimmen werden. E^* müsste durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt werden.¹¹

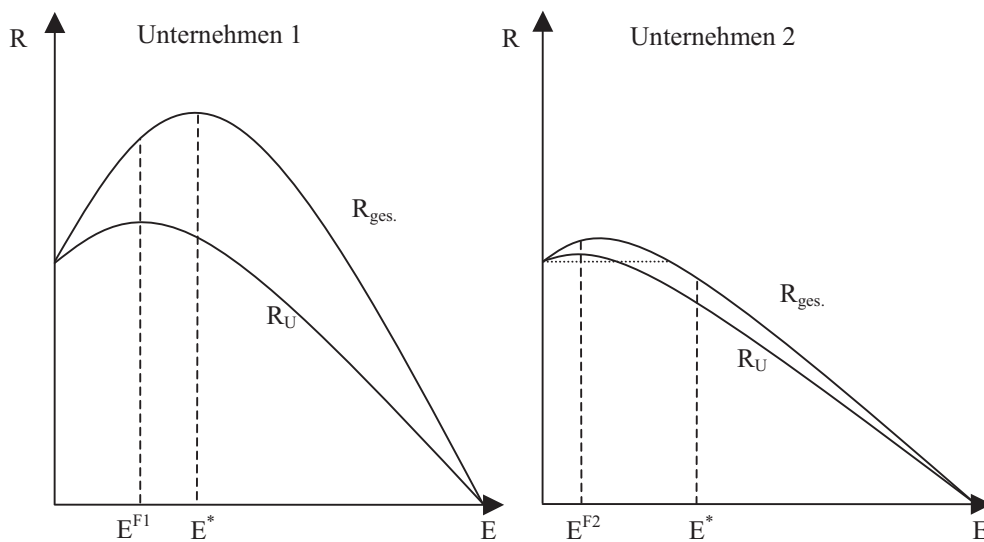
Welche Ergebnisse liefert das Modell nun, wenn die Homogenitätsannahme aufgegeben wird und unterschiedliche Renteneffekte angenommen werden? Angenommen, die Situation in zwei Unternehmen verhalte sich wie in Abbildung 2 und E^* sei

¹⁰ D.h. der Manager oder die Eigner. Die Problematik der Trennung von Eigentum und Leitung eines Unternehmens wird an dieser Stelle nicht näher betrachtet.

¹¹ Allerdings ist einzuwenden, dass prinzipiell eine Coase-Verhandlungslösung möglich wäre, bei der die Gewinner (Arbeitnehmer) die Verlierer (Arbeitgeber) entschädigen könnten und ein optimales Ergebnis freiwillig zustande kommen könnte (Stettes 2004: 147ff.).

die gesetzliche Lösung. Beim Unternehmen in der linken Abbildung wird hierdurch genau das Rentenmaximum erzeugt, eine freiwillige Lösung (E^{F1}) wäre suboptimal. Im Unternehmen in der rechten Abbildung hingegen ist dies nicht der Fall, die Gesamtrente ist niedriger als bei einer freiwilligen Lösung (E^{F2}) oder einer Situation ganz ohne Betriebsrat. Allerdings ist das Gesetz hier im Sinne der Arbeitnehmer, deren Rente höher ist als im Falle eines von den Unternehmen freiwillig eingeführten Betriebsrates.¹² Der gesamtwirtschaftliche Effekt der gesetzlichen Mitbestimmung hängt nun davon ab, wie sich negative Wirkungen bei Unternehmen des Typs der rechten Grafik und positive Wirkungen bei Unternehmen des Typs der linken Grafik gegenüber einer Situation ohne gesetzliche Mitbestimmung saldieren.

Abb. 2: Heterogenität



Treten unterschiedliche Unternehmenssituationen und Wirkungen der Mitbestimmung im Sinne einer vermehrten Häufigkeit des Unternehmenstyps 2 im Vergleich zu Typ 1 im Zeitablauf vermehrt auf, reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, dass die bestehende gesetzliche Mitbestimmung insgesamt positiv wirkt. Auch für den Fall, dass der Saldo insgesamt positiv bleibt, so ist er doch geringer als zuvor. Zwar reduziert der Strukturwandel nicht das Marktversagen in der Logik des Modells, jedoch reduziert sich die Sinnhaftigkeit eines Staatseingriffs.

¹² Auch ist es denkbar, dass der Rentenanteil der Beschäftigten im Falle der gesetzlichen Regelung geringer ist als bei freiwilliger Mitbestimmung. Diese Situation wird jedoch in der Praxis evtl. verhindert, da in der deutschen Gesetzesregelung die Beschäftigten entscheiden können, ob sie einen Betriebsrat einrichten möchten oder nicht. Allerdings kann eine kleine Anzahl an Profiteuren in der Belegschaft für die Einrichtung des Betriebsrates sorgen, auch wenn die Mehrzahl der Beschäftigten nicht davon profitiert.

Es stellt sich allerdings die Frage, wie die Veränderung der Wirkungen des Betriebsrates durch Heterogenisierung und Polarisierung konkret vonstatten gehen kann; zunächst werden hierbei Allokations- und dann Verteilungsaspekte diskutiert. Grob gesagt können die Ursachen sowohl auf Ebene der Unternehmen als auch auf Ebene der Beschäftigten liegen. Um positive Wirkungen innerhalb eines Betriebes entfalten zu können, ist eine gewisse Homogenität der Beschäftigten notwendig, damit eine gemeinsame, repräsentative Interessenvertretung überhaupt möglich ist. Die Homogenität bezieht sich hierbei auf die Präferenzen und Ähnlichkeit der Arbeitsverhältnisse. Ist diese nicht gegeben, fällt eine repräsentative Interessenvertretung durch den Betriebsrat schwer (Jirjahn 2005: 252f.) bzw. konzentriert er sich auf die Repräsentation von Beschäftigten mit eher homogenen Interessen (Jirjahn/Tsertsvadze 2006: 541). Bei einer Polarisierung der Beschäftigtensituation kann die gesetzliche (genauso wenig wie eine einheitliche freiwillige) Lösung nicht alle Interessengruppen, also alle „Pole“, in die Betrachtung mit einbeziehen. Letztlich wird der Betriebsrat vor allem die Kernbelegschaft oder eine sich durchsetzende Gruppe vertreten (in diesem Sinne auch Müller-Jentsch 1995: 73f.). Dies ist die Notwendigkeit der innerbetrieblichen Homogenität für eine effiziente, einheitliche Lösung. Ist diese verletzt, kann eine reduzierte Ear-Funktion die Arbeitszufriedenheit senken und sich so negativ auf die Produktivität auswirken. Freeman und Lazear (1995: 39f.)¹³ zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass der Betriebsrat repräsentative Entscheidungen trifft, immer geringer wird, je weniger eindeutig eine Mehrheit im Betrieb bei einer bestimmten Thematik ist. Durch die strukturellen Veränderungen sind die Mehrheitsverhältnisse und Interessenlagen der Beschäftigten in den Betrieben weniger klar. Als Folge sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass der Betriebsrat eine alle zufrieden stellende Entscheidung trifft. Die Autoren zeigen auch, dass wiederum durch eine Vergrößerung des Gremiums die Wahrscheinlichkeit steigt, eine repräsentative Entscheidung zu treffen. Jedoch muss dabei beachtet werden, dass dann die Kosten des Betriebsrates steigen und mit dem Nutzen verglichen werden müssen.¹⁴ Auch wenn die Entscheidungen des Betriebsrates „richtig“ im Sinne der Mehrheitsverhältnisse sind, so ist bei verstärkter Heterogenität bzw. Polarität der Beschäftigten dennoch eine verstärkte Verletzung der Präferenzen eines größer werdenden Anteils der Belegschaft zu verzeichnen. Die Erwartungen für die Produktivitätseffekte bei diesen Gruppen sind entsprechend negativ.

Weiterhin kann eine gesetzliche Lösung nur begrenzt auf unternehmensspezifische Besonderheiten eingehen, auch wenn im Betriebsverfassungsgesetz hinsichtlich der Unternehmensgröße unterschiedliche Regelungen vorgesehen sind. Es besteht eine Notwendigkeit der zwischenbetrieblichen Homogenität, wenn eine einheitliche Lösung zu gesamtwirtschaftlichen Vorteilen führen soll. Im Hinblick auf die hier relevante Fragestellung ist die Unterteilung der Wirkungen in die Ebenen jedoch weniger relevant, da sowohl zunehmende Polarisierung innerhalb eines Unternehmens als auch

¹³ Ähnlich Furubotn (1988: 179).

¹⁴ Freeman und Lazear (1995: 40f.) zeigen allerdings auch, dass die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, durch einen größeren Betriebsrat die „richtige“ Entscheidung zu treffen, in Fällen von knappen Mehrheitsverhältnissen besonders niedrig ist.

Heterogenität zwischen den Unternehmen zu ähnlichen Schlussfolgerungen führen können. Bei einer Polarisierung der Beschäftigtensituation kann die gesetzliche Lösung nicht alle Interessengruppen, also alle „Pole“, in die Betrachtung mit einbeziehen. Bei Heterogenität zwischen den Betrieben ergibt sich analog das Problem, dass eine gesetzliche Lösung nicht alle Unternehmenssituationen berücksichtigen kann. Die zwischenbetriebliche Heterogenität könnte sich jedoch als weniger problematisch herausstellen, wenn eine gewisse innerbetriebliche Homogenität herrscht, da der Betriebsrat dann eher den Bedürfnissen des Betriebes angepasst werden kann. Da sich jedoch solche Unternehmen mit eher positiven Wirkungen eben jenen mit einer innerbetrieblichen Heterogenität gegenüberstehen, bleibt eine problematische zwischenbetriebliche Heterogenität bestehen. Zusätzliche Unterschiede zwischen den Betrieben ergeben sich durch die voneinander abweichende Einbindung des Betriebsrates in die Unternehmensentscheidungen, empirische Evidenz deutet darauf hin, dass sich eher positive Wirkungen zeigen, wenn der Betriebsrat vom Unternehmer bzw. Management als „Co-Manager“ verstanden wird (Dilger 2002: 103ff.). Die Wirkung ist somit auch vom Verhalten des Managements abhängig.¹⁵

Das Modell ließe sich wie folgt auf die Renten verschiedener Beschäftigtengruppen anpassen, wobei beispielhaft in hoch und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer unterschieden wird: Die obere Linie in Abbildung 2 repräsentiere die Gesamtrente für alle Beschäftigten. Der Teil unter der Linie R_U sei der Anteil, den die hoch Qualifizierten erhalten und die Differenz zwischen den Linien R_U und R_{ges} sei der Anteil der gering Qualifizierten. Das so uminterpretierte Unternehmen der linken Grafik könnte ein Unternehmen mit vielen gering qualifizierten Beschäftigten sein, bei dem größere Betriebsratsrechte positiv wirken, während das Unternehmen in der rechten Grafik viele hoch qualifizierte Beschäftigte einsetzt und eine entsprechende Betriebsratsregelung negative Gesamtwirkungen zur Folge hätte. In Unternehmen mit einer sehr heterogenen Belegschaftsstruktur bzw. mit größeren Gegensätzen zwischen den Beschäftigten können somit eventuelle Produktivitätswirkungen der gesetzlichen Mitbestimmung weniger positiv oder sogar negativ ausfallen. Während in solchen Unternehmen eine Verringerung der Betriebsratsrechte sinnvoll wäre, ist in anderen Unternehmen womöglich eine Ausweitung angebracht.

Unabhängig von der innerbetrieblichen Heterogenität sind die positiveren Wirkungen von Betriebsräten (linke Grafik in Abb. 2) eher in größeren Firmen zu erwarten, da dort die direkten Beziehungen zwischen Unternehmensleitung und Beschäftigten weniger stark sind (Addison et al. 2000b: 14). In kleinen Unternehmen, Betrieben mit neuen (z.B. holistischen) Formen der Arbeitsorganisation¹⁶ bzw. der Mitbestimmung kann die (zusätzliche) Einführung von Betriebsräten weniger produktive Wirkungen haben (rechte Grafik). So gibt es Evidenz dafür, dass die Einführung von Gruppenarbeit durch Betriebsräte behindert wird (Frick 2002a).¹⁷ Zudem sind für

¹⁵ In einer neueren Untersuchung erwies sich die Wirkung der Einbindung des Betriebsrates auf die Gewinne jedoch als statistisch insignifikant (Dilger 2006).

¹⁶ Hierzu ausführlich Stettes (2004).

¹⁷ Ähnlich lässt sich das Ergebnis von Addison et al. (1997) interpretieren, dass Betriebsräte und direkte Formen der Beteiligung Substitute sind. Jedoch gibt es auch Beispiele für Re-

verschiedene Wirtschaftssektoren unterschiedliche Wirkungen zu erwarten, z.T. aus schon genannten Gründen (durchschnittliche Unternehmensgröße im Dienstleistungssektor geringer etc.). Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Allokation durch die Betriebsratsgesetze hängt davon ab, wie sich die Bedeutung der Wirtschaftssektoren mit eher positiven oder eher negativen Betriebsratseffekten entwickelt.

Theoretisch gesehen reduzieren sich somit insgesamt die allokativen Vorteile der gesetzlichen Regelung. Aktuelle empirische Studien zu den Produktivitätswirkungen der Betriebsratspräsenz kommen zu gemischten Ergebnissen, allerdings existieren aufgrund der Datenlage keine diesbezüglichen Langzeituntersuchungen. Positive Wirkungen finden z.B. Frick (2002b, 2005) und Wolf und Zwick (2002), zu meist keinen signifikanten Ergebnissen kommen Addison et al. (2004a), Wagner et al. (2006) und Schank et al. (2004). Heterogenität findet in den Untersuchungen jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen Eingang. So untersucht Frick (2005) die Effekte der Betriebsratspräsenz auf die Produktivität und die Personalfluktuationen. Hierbei zeigt sich insbesondere im Dienstleistungsbereich ein positiver Einfluss auf die Produktivität, was bei einer größeren Bedeutung dieses Sektors durch den Strukturwandel erfreulich wäre. Wagner et al. (2006) untersuchen für alle Betriebe mit mehr als 5 Beschäftigten, ob der Betriebsrat für verschiedene Bereiche der Verteilung der Arbeitsproduktivität (zwischen niedrig und hoch) unterschiedliche Effekte hervorruft. Ergebnis der Schätzung ist, dass sich nur in hochproduktiven Betrieben des verarbeitenden Gewerbes in Niedersachsen bei Tarifgebundenheit ein positiver Produktivitätseffekt des Betriebsrates feststellen lässt. Da die Tarifbindung jedoch kontinuierlich sinkt (s.u.), ist vor diesem Hintergrund ein schwächerer Produktivitätseffekt zu erwarten. Weiterhin zeigt sich, dass die positiven Produktivitätseffekte eher in größeren Unternehmen anzutreffen sind, wie z.B. Addison et al. (2000a, 2000b) feststellen.

Neben diesen direkten Effekten der Heterogenität lassen sich eingeschränkt auch die gelegentlich vorgenommenen separaten Schätzungen für Betriebe mit 21-100 Beschäftigten und alle Unternehmensgrößen in diesem Sinne interpretieren. Hierbei ermittelt z.B. Jirjahn (2003a) das Ergebnis, dass die positiven Produktivitätseffekte des Betriebsrates in Betrieben mit 21-100 Beschäftigten stärker zu Tage treten als in der Gesamtstichprobe. Addison et al. (2001) hingegen kommen mit einem ähnlichen Untersuchungsdesign zu anderen Ergebnissen – hier ist der Effekt des Betriebsrates im Subsample von 21-100 Beschäftigten insignifikant. Es lässt sich festhalten, dass manche Studien positive Produktivitätswirkungen des Betriebsrates zeigen, ebenso häufig jedoch auch keine signifikanten Effekte ermittelt werden können. Firmenheterogenität scheint zwar eine Rolle zu spielen, eine systematische Schlussfolgerung aus der Evidenz zu gewinnen erscheint jedoch schwierig.

Wie ist die Problematik der Verteilung zu beurteilen? Dieses Problem wird in Deutschland durch die Sperrwirkung des §77,3 Betriebsverfassungsgesetz prinzipiell beschränkt, da die Betriebsräte über keine Regelungen verhandeln dürfen, für die ein Tarifvertrag gilt bzw. üblicherweise gilt. Nach wie vor sind bei Entlohnungsfragen

organisationsmaßnahmen, die durch die Betriebsratspräsenz positiv beeinflusst werden; auch die Einbindung des Betriebsrates scheint eine Rolle zu spielen (Frick 2002a).

Tarifverträge vorherrschend und decken je nach Untersuchung bis zu 90% der Beschäftigten ab (Fitzenberger/Franz 1999: 440; Ellguth/Kohaut 2005: 398ff.). Hätten die Betriebsräte keinen Einfluss auf die Verteilung der Unternehmensrente, stünde vor dem Hintergrund des hier gewählten Modellrahmens der freiwilligen Bildung eines Betriebsrates nichts entgegen und eine gesetzliche Regelung wäre unnötig (Lesch et al. 2004: 33), da die Renten der verschiedenen Gruppen ihr Maximum beim gleichen Maß an Mitbestimmung hätten. Laut Addison et al. (2001: 677ff.) kann der Betriebsrat jedoch durch eine Art „Kopplungsgeschäft“ seine Mitbestimmungsrechte in anderen Bereichen für zusätzliche übertarifliche Leistungen oder eine Eingruppierung der Beschäftigten in höher bezahlte Entgeltgruppen nutzen. In tarifgebundenen Unternehmen ist eine geringere Bedeutung der Verteilungsproblematik zu erwarten, da zum einen die Arbeitgeberverbände die Betriebe beraten und zum anderen die Gewerkschaften ein Interesse daran haben, die Umverteilung aus dem Betrieb herauszuhalten und auf überbetrieblichem Niveau selbst zu übernehmen (Hübler/Jirjahn 2003; Jirjahn 2003b). Trotz seiner nach wie vor hohen Bedeutung ist der Flächentarifvertrag auf dem Rückzug, zum einen sinkt die Flächentarifbindung langsam aber kontinuierlich, zudem finden tarifliche Öffnungs- und Härtefallklauseln verstärkt Anwendung. Auch für diese Entwicklung sind die genannten Aspekte des strukturellen Wandels verantwortlich: Die Gleichheit der Wettbewerbsverhältnisse auf Faktorseite verliert durch die Internationalisierung der Gütermärkte an Bedeutung; betriebliche Flexibilitätserfordernisse, um auf die Konkurrenz reagieren zu können, und neue Formen der Arbeitsorganisation verlangen hingegen die Möglichkeit differenzierterer Entlohnungsformen (Ochel 2005: 8ff.). Durch diese Entwicklung lässt sich eine Verstärkung der Verteilungsproblematik auf Betriebsebene vermuten, wodurch der Widerstand der Arbeitgeber gegen freiwillige Mitbestimmungsregelungen scheinbar erhöht werden könnte. Jedoch verstärkt sich die Marktversagensproblematik und das Argument für eine gesetzliche Regelung nicht unbedingt: Das Interesse an der zunehmenden Verbetrieblichung der Arbeitsbedingungen geht von den Unternehmen aus, da sie einen Verhandlungspartner auf Betriebsebene suchen. Betriebsräte können in diesem Prozess zunehmend vom Komplement der Gewerkschaft zu deren Substitut werden. Dennoch lässt die stärkere Kapitalmobilität eine Verschlimmerung möglicher negativer Verteilungswirkungen vermuten. Ein reduzierter Gewinn verringert die Kapitalrendite (Dilger 2002: 31) und wird damit letztlich zu verringerten Kapitalinvestitionen bzw. deren Abwanderung in andere Länder führen, wenn dort höhere Gewinne erzielt werden können. Die verringerten Investitionen sind vor allem längerfristig zu erwarten. Da die Mitbestimmung in vielen anderen Ländern nicht so stark ausgeprägt ist und die Kapitalanlagen im Ausland leichter fallen als früher, ist bei Annahme geringerer Gewinne durch die Mitbestimmung c.p. eine intensivere Ausweichreaktion zu erwarten, d.h., dass Investitionen verstärkt in anderen Ländern durchgeführt werden. Allerdings hängt die Verteilungsproblematik im Sinne des Marktversagensarguments neben dem Verhalten des Managements gegenüber den Mitbestimmungsorganen von der Veränderung der Kooperationsbereitschaft der Beschäftigten (also der Umverteilung zu deren Gunsten) ab. Die Drohung, den Betrieb ins Ausland zu verlagern, führt

zu größerer Kooperationsbereitschaft. Wenn der Strukturwandel die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer senkt (also ihren Anteil an der Gesamtrente),¹⁸ aber die Allokationsvorteile der Mitbestimmung erhalten bleiben, nähern sich die durch die Unternehmer freiwillig eingeräumten Mitbestimmungsrechte dem optimalen Maß an.¹⁹ Die Verteilungsproblematik wird durch diese Entwicklung also entschärft. Obwohl die betriebliche Ebene eine verstärkte Bedeutung erfährt, wird Marktversagen unwahrscheinlicher.

Die Effekte der Heterogenität sind an dieser Stelle weniger eindeutig ableitbar. Prinzipiell erscheint es plausibel, dass bei größerer Polarität der Beschäftigten und weniger eindeutigen Interessen auch deren Möglichkeit zur Umverteilung sinkt. Auf der anderen Seite wäre hingegen denkbar, dass der Betriebsrat aufgrund der gesetzlichen geregelten Kompetenzen auch bei einer kleinen Basis von Beschäftigten im Betrieb im Interesse dieser Umverteilung betreibt. Während – bezogen auf die Effekte einer gesetzlichen Lösung – die erste Möglichkeit eher unproblematisch wäre, da in diesem Falle der Betriebsrat sowohl bezüglich der Produktivität als auch der Verteilung an Bedeutung verlieren würde, erscheint die zweite Überlegung problematisch. Wenn bei insgesamt reduzierten Produktivitätseffekten die Umverteilungskomponente bestehen bliebe, bekämen die durch die Gesetzeslösung hervorgerufenen Kosten eine größere Bedeutung gegenüber ihrem Nutzen. Durch beide Entwicklungen würde die Sinnhaftigkeit eines Staatseingriffes reduziert.

Ebenso wie bei den Produktivitätswirkungen sind auch bei den Gewinnwirkungen keine Langzeitstudien verfügbar, generell werden die Gewinnwirkungen im Vergleich zu Produktivitätswirkungen in den neueren Studien recht selten thematisiert. Addison et al. (2004a) finden keinen signifikanten Betriebsratseinfluss auf die Gewinne, wohingegen Addison et al. (2001), vermutlich aufgrund signifikant höherer Löhne, in Betrieben mit Betriebsräten geringere Gewinne finden. Heterogenitätseffekte lassen sich hier insofern feststellen, als dass die negativen Effekte des Betriebsrates auf die Gewinne insbesondere in kleinen Betrieben zutage treten (Addison et al. 2000b) bzw. positivere Effekte zu beobachten sind, wenn das Verhältnis zwischen Betriebsrat und Betriebsleitung von einer Seite positiv und von der anderen Seite negativ beurteilt wird (Dilger 2006).²⁰

4. Fazit

In den vorangegangenen Kapiteln wurden zunächst die Kernelemente des weltweiten Strukturwandels zusammengefasst. Im Hauptteil des Artikels wurde dann analysiert,

¹⁸ Das Argument, die Betriebsräte würden durch die Drohung von Arbeitsplatzabbau zunehmend erpressbar, geht, wenn auch negativ formuliert, in diese Richtung, siehe z.B. Abel et al. (2001: 10).

¹⁹ Siehe Berthold und Stettes (2001c: 510f.) für eine Analyse der Ergebnisse freiwilliger Mitbestimmung in Abhängigkeit der Verhandlungsmacht innerhalb des hier verwendeten Modellrahmens.

²⁰ Neben Studien zu Gewinn- und Produktivitätseffekten existieren auch Analysen zu anderen Unternehmenskennzahlen, so scheinen Betriebsräte z.B. die Personalfluktuationen zu reduzieren. Siehe Addison et. al (2004b) für einen Überblick über die Literatur.

warum prinzipiell eine gesetzliche Regelung der betrieblichen Beziehungen notwendig sein kann. Anschließend wurden die Auswirkungen erläutert, die der Strukturwandel auf die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Mitbestimmung hat und dann die Frage untersucht, welche Effekte sich auf die Rechtfertigung von gesetzlichen Regelungen aus theoretischer Sicht ergeben. Die Ergebnisse legten nahe, dass die Notwendigkeit für eine gesetzliche Regelung geringer geworden ist bzw. die Argumente gegen Betriebsratsgesetze verstärkt werden. Diese Ergebnisse sind theoretischer Natur und lassen keine quantitativen Aussagen zu, so dass sich selbst bei einer tatsächlichen Entwicklung im Sinne dieser Überlegungen keine eindeutigen Schlussfolgerungen für eine dem derzeitigen Gesetz überlegene Lösung ableiten lassen. Jedoch ergeben sich empirisch überprüfbare Hypothesen, z.B. dass sich in Betrieben in Wachstumssektoren bzw. mit heterogenen Belegschaften oder einem größeren Anteil an höher qualifizierten Beschäftigten negative Gewinnwirkungen bzw. weniger positive Produktivitätswirkungen zeigen. Leider sind keine längerfristigen Datensätze verfügbar, die eine genauere empirische Überprüfung der Langfristwirkungen zulassen. Die derzeitige Evidenz zeigt, dass weder die Gegner der gesetzlichen Regelung der betrieblichen Mitbestimmung noch deren Befürworter einen klaren empirischen Beweis für Produktivitäts- und Gewinnwirkungen vorweisen können. Abschließend sei anzumerken, dass die Betriebsräte nicht wegen ihrer wirtschaftlichen Effizienz ins Leben gerufen wurden noch dass die Arbeitnehmer sie aus diesen Gründen wählen. Aber diese Sachverhalte waren nicht Gegenstand der vorstehenden Analyse.

Weiterer Forschungsbedarf liegt in der empirischen Überprüfung der theoretischen Ergebnisse. Aufschluss über die direkten Auswirkungen des strukturellen Wandels können aber erst Längsschnittdaten über einen längeren Zeitraum ermöglichen.

Literatur

- Abel, Jörg / Ittermann, Peter (2003): Exploring the boundaries of co-determination. In: Müller-Jentsch, W. / Weitbrecht, H. (Eds.): *The changing contours of German industrial relations*. München und Mering: 103-118.
- Abel, Jörg, / Ittermann, Peter / Wannöffel, Manfred (2001): Alte und neue Arenen der industriellen Beziehungen – Resümee und Ausblick. In: Abel, J./Sperling, H. (Hrsg.): *Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen*. München und Mering: 393-406.
- Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim (1997): On the determinants of mandatory works councils in Germany. In: *Industrial Relations*, 36(4): 419-445.
- Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim (2000a): Die mitbestimmungsfreie Zone aus ökonomischer Sicht. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Bd. 45: 277-292.
- Addison, John T. / Siebert, Stanley / Wagner, Joachim / Wei, Xiangdong (2000b): Worker participation and firm performance: evidence from Germany and Britain. In: *British Journal of Industrial Relations*, 38(1): 7-48.
- Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim (2001): Works councils in Germany: Their effect on establishment performance. In: *Oxford Economic Papers*, 53(4): 659-694.
- Addison, John T. / Bellmann, Lutz / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim (2003): German works councils old and new: incidence, coverage and determinants. In: *Schmollers Jahrbuch*, 123(3): 339-358.
- Addison, John T. / Bellmann, Lutz / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim (2004a): The reform of the German works constitution act: a critical assessment. In: *Industrial Relations*, 43(2): 392-420.
- Berman, Eli / Bound, John / Machin, Stephen (1998): Implications of skill-biased technological change: international evidence. In: *Quarterly Journal of Economics*, 113(4): 1245-1279.

- Berthold, Norbert / Stettes, Oliver (2001a): Die betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels: Eine institutionenökonomische Analyse. *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für VWL, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 44.
- Berthold, Norbert / Stettes, Oliver (2001b): Die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland: eine richtige Reform in die falsche Richtung. In: *Ordo*, 52: 15-36.
- Berthold, Norbert / Stettes, Oliver (2001c): Die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland: Gratwanderung zwischen Markt- und Staatsversagen. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 30(10): 506-512.
- Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG): Stand 18.5.2004.
- Bickenbach, Frank / Soltwedel, Rüdiger (1998): Produktionssystem, Arbeitsorganisation und Anreizstrukturen: der Paradigmenwechsel in der Unternehmensorganisation und seine Konsequenzen für die Arbeitsmarktverfassung. In: Cassel, D. (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: 491-533.
- Diewald, Martin / Sill, Stephanie (2004): Mehr Risiken, mehr Chancen? Trends in der Arbeitsmarktmobilität seit Mitte der 1980er Jahre. In: Struck, O./Köhler, C. (Hrsg.): Beschäftigungsstabilität im Wandel? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen für West- und Ostdeutschland. München und Mering: 39-61.
- Dilger, Alexander (2002): Ökonomik betrieblicher Mitbestimmung: die wirtschaftlichen Folgen von Betriebsräten. München und Mering.
- Dilger, A. (2006): Kooperation zwischen Betriebsrat und Management. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 226(5): 562-587.
- Docquier, Frédéric / Rapoport, Hillel (2004): Skilled migration: the perspective of developing countries. In: *World Bank Policy Research Working Paper*, Nr. WP3382.
- Ellguth, Peter (2003): Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung. In: *WSI-Mitteilungen*, 56(3): 194-199.
- Ellguth, Peter (2005): Betriebe ohne Betriebsrat – welche Rolle spielen betriebsspezifische Formen der Mitarbeitervertretung? In: *Industrielle Beziehungen*, 12(2): 149-176.
- Ellguth, Peter (2006): Betriebe ohne Betriebsrat – Verbreitung, Entwicklung und Charakteristika – unter Berücksichtigung betriebsspezifischer Formen der Mitarbeitervertretung, Betriebe ohne Betriebsrat. Frankfurt/Main u.a.: 43-80.
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne (2004): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003. In: *WSI-Mitteilungen*, 57(8): 450-453.
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. In: *WSI-Mitteilungen*, 58(7): 398-403.
- Erlinghagen, Marcel / Knuth, Matthias (2004): Beschäftigungsstabilität in der Wissensgesellschaft. In: Struck, O./Köhler, C. (Hrsg.): Beschäftigungsstabilität im Wandel? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen für West- und Ostdeutschland. München und Mering: 23-38.
- Fitzenberger, Bernd / Franz, Wolfgang (1999): Industry-level wage bargaining: a partial rehabilitation. In: *Scottish Journal of Political Economy*, 46(4): 437-457.
- Freeman, Richard B. / Lazear, Edward P. (1995): An economic analysis of works councils. In: Rogers, J./Streeck, W. (Eds.): *Works councils: consultation, representation, and cooperation in industrial relations*. Chicago: 27-50.
- Frick, Bernd (2002a): 'High performance work practices' und betriebliche Mitbestimmung: komplementär oder substitutiv? In: *Industrielle Beziehungen*, 9(1): 79-102.
- Frick, Bernd (2002b): Ökonomische Analyse der deutschen Betriebsverfassung. In: Sadowski, D./Walwei, U. (Hrsg.): *Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: 213-236.
- Frick, Bernd (2005): Kontrolle und Performance der mitbestimmten Unternehmung. Rechtsökonomische Überlegungen und empirische Befunde. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie / Sonderhefte*, 45: 418-440.
- Furubotn, Eirik Grundtvig (1988): Codetermination and the modern theory of the firm: a property-rights analysis. In: *Journal of Business*, 61(2): 165-181.

- Hassel, Anke (1999): The erosion of the German system of industrial relations. In: *British Journal of Industrial Relations*, 37(3): 483-506.
- Hillmert, Steffen / Kurz, Karin / Grunow, Daniela (2004): Beschäftigungsmobilität in der ersten Hälfte des Erwerbslebens. Ein Kohortenvergleich. In: Struck, O./Köhler, C. (Hrsg.): *Beschäftigungsstabilität im Wandel? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen für West- und Ostdeutschland*. München und Mering: 63-86.
- Hujer, Reinhard / Caliendo, Marco / Radic, Dubravko (2002): Skill biased technological and organizational change: estimating a mixed simultaneous equation model using the IAB establishment panel. Discussion paper series / Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Nr. 566.
- Hübler, Olaf / Jirjahn, Uwe (2003): Works councils and collective bargaining in Germany: the impact on productivity and wages. In: *Scottish Journal of Political Economy*, 50(4): 471-491.
- iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (2001): *Arbeitsplätze – Mittelstand im Alleingang*, 36.
- Jensen, Michael C. / Meckling, William H. (1979): Rights and production functions: an application to labour-managed firms and codetermination. In: *Journal of Business*, 52(4): 469-506.
- Jirjahn, Uwe (2003a): Produktivitätswirkungen betrieblicher Mitbestimmung – welchen Einfluss haben Betriebsgröße und Tarifbindung? In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft – Ergänzungsheft 4/2003*: 53-85.
- Jirjahn, Uwe (2003b): Betriebsräte, Tarifverträge und betriebliches Lohnniveau. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 36(4): 649-660.
- Jirjahn, Uwe (2005): Ökonomische Wirkungen des novellierten Betriebsverfassungsgesetzes: was können wir vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung und veränderter arbeitsorganisatorischer Bedingungen erwarten? In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38(2/3): 241-267.
- Jirjahn, Uwe / Tsertsvadze, Georgi (2006): Betriebsräte und Arbeitszufriedenheit. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 226(5): 537-561.
- Klodt, Henning (2004): Strukturwandel und Arbeitsmarktp Probleme in Deutschland. In: *Die Weltwirtschaft*, 3: 301-316.
- Klodt, Henning / Maurer, Rainer / Schimmelpfennig, Axel (1997): *Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft*, Tübingen.
- Kohaut, Susanne / Schnabel, Claus (2003): Tarifverträge – nein danke!? Ausmaß und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe = Collective agreements – no thanks!? In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 223(3): 312-331.
- Lesch, Hagen / Möschel, Wernhard / Schnabel, Claus / Kannegiesser, Martin / Pfeiffer, Friedhelm / Bispinck, Reinhard / Seifert, Hartmut (2004): Betriebsvereinbarung versus Tarifsystem. In: *Ifo-Schnelldienst*, 57(3): 3-23.
- Levine, David I. (1995): *Reinventing the workplace: how business and employees can both win*. Washington, DC.
- Lindbeck, Assar / Snower, Dennis J. (2000): Multi-task learning and the reorganization of work: from Tayloristic to holistic organization. In: *Journal of Labor Economics*, 18(3): 353-376.
- Michaelis, Elke / Picot, Arnold (1987): Zur ökonomischen Analyse von Mitarbeiterbeteiligungsrechten. In: FitzRoy, F. R./Kraft, K. (Hrsg.): *Mitarbeiterbeteiligung und Mitbestimmung im Unternehmen*. Berlin: 83-127.
- Müller-Jentsch (1995): Germany: from collective voice to co-management. In: Rogers, J./Streeck, W. (Eds.): *Works councils: consultation, representation, and cooperation in industrial relations*. Chicago: 53-78.
- Niedenhoff, Horst-Udo (2005): *Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland*. 14. Aufl., Köln.
- OECD (1999): *OECD Employment outlook*. Paris.
- Ochel, Wolfgang (2005): Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Deutschland – ein Weg zu mehr Beschäftigung? In: *Ifo-Schnelldienst*, 58(5): 7-18.
- Olson, Mancur (1998): *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 4. Aufl., Tübingen.
- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus (2003): Bildungspolitik: steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu? In: *IAB Kurzbericht*, 9: 1-7.

- Schank, Thorsten / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim (2004): Works councils: sand or grease in the operation of German firms? In: *Applied Economics Letters*, 11(3): 159-161.
- Schmidt, Werner (2004): Betriebsratswahlen 2002 in Großbetrieben der Metall- und Elektroindustrie. In: *WSI-Mitteilungen*, 57(1): 35-40.
- Stettes, Oliver (2004): Der organisatorische Wandel – betriebliche Bildung, betriebliche Mitbestimmung und Entlohnungssysteme: unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Arbeitsmarktordnung. Hamburg.
- Unctad (2005): FDI-Database. <http://stats.unctad.org/fdi>.
- Wagner, Joachim / Schank, Thorsten / Schnabel, Claus / Addison, John T. (2006): Works councils, labor productivity and plant heterogeneity: first evidence from quantile regressions. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 226(5): 505-518.
- Wassermann, Wolfram (2000): Reformbedarf des Betriebsverfassungsgesetzes. In: *WSI-Mitteilungen*, 53(11): 118.
- Wolf, Elke / Zwick, Thomas (2002): Reassessing the impact of high performance workplaces. In: *ZEW Discussion Paper*, Nr. 02-07.
- Wood, Adrian J. B. (1998): Globalisation and the rise in labour market inequalities. In: *Economic Journal*, 108: 1463-1482.